

La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza

Alcune osservazioni critiche alla luce delle rilevanti fonti di rango sovranazionale

Alfredo Rizzo

INAPP

In una sentenza degli inizi del 2022, la Corte costituzionale italiana, chiamata dal Tribunale di Bergamo a valutare se il Reddito di cittadinanza si applichi a cittadini non-UE “residenti di lunga durata” nell’Unione, ha respinto la possibilità che questo strumento persegua obiettivi di politica sociale in senso più ampio. Inoltre, sia il giudice ordinario che la Consulta non hanno sottoposto le questioni interpretative alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, ponendo così diversi dubbi alla luce delle numerose fonti del diritto dell’Unione pertinenti per la soluzione delle medesime questioni controverse.

In a decision from early 2022, the Italian Constitutional Court, called on assessing whether the “basic income” applies to “long-term residents” from non-EU countries, rejected the possibility for this tool to pursue social policy objectives in a broader sense. Moreover, both the ordinary judge and the Consulta did not refer the interpretative questions to the Court of Justice of the European Union, thus giving raise to several doubts in the light of the many sources of Union’s law pertinent for resolution of the same questions.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-6

Citazione

Rizzo A. (2022), La sentenza della Consulta sul Reddito di cittadinanza. Alcune osservazioni critiche alla luce delle rilevanti fonti di rango sovranazionale, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.84-93

Parole chiave

Corte costituzionale
Reddito di cittadinanza
Unione europea

Keywords

Italian Constitutional Court
Reddito di cittadinanza
Unione europea

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 19 del 2022: breve analisi alla luce dei rapporti tra diritto nazionale e diritto dell’Unione europea

Con una pronuncia di inizio anno (n. 19 del 10 gennaio 2022¹), la Corte costituzionale ha affrontato una questione interpretativa specificamente relativa alla possibilità che la disciplina istitutiva del c.d. Reddito di cittadinanza (di seguito RdC)², estenda i propri effetti a cittadini non appartenenti all’Unione europea,

ma presenti in Italia (e, pertanto, sul territorio della stessa Unione europea) a titolo diverso dai c.d. ‘soggiornanti di lungo periodo’ (v. *infra*).

Il Tribunale di Bergamo sollevava in particolare dubbi di costituzionalità sulla disposizione di cui all’art. 2 comma 1), lett a), n. 1), della legge di conversione del decreto istitutivo del RdC, che consente solo agli stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per lungo periodo di godere degli effetti

1 GU del 26.1.2022 n. 4, 1° Serie speciale, p. 78.

2 D.L. 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con L. 28 marzo 2019 n. 26.

della legge indicata. Nella sua ordinanza, il giudice *a quo* rilevava l'emersione di un possibile effetto discriminatorio di tale previsione rispetto ai cittadini non-UE già titolari di permesso unico per lavoro o di permesso di soggiorno di almeno un anno (rispettivamente, art. 5 comma 8.1. e art. 41 del Testo unico immigrazione, di seguito TUI³), con conseguente violazione, sempre a dire del giudice del rinvio, degli artt. 2, 3, 31 e 38 della Costituzione.

Il giudice *a quo*, inoltre, segnalava anche la possibile rilevanza dell'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU)⁴, che sancisce il divieto di discriminazioni nell'attuazione della Convenzione stessa, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵ concernenti l'uno, il principio di uguaglianza c.d. 'formale', l'altro, il divieto di discriminazioni in base a diverse motivazioni (inclusa, ex par. 2, la nazionalità).

Riguardo al contesto relativo all'oggetto della pronuncia, vale la pena osservare subito che, per quanto attiene al quadro normativo nazionale, con legge n. 238/2021⁶, il legislatore è intervenuto in particolare sull'art. 41 TUI concernente, appunto, il diritto per i cittadini non appartenenti all'Unione europea di accedere a prestazioni di assistenza sociale (che la stessa norma definisce "provvidenze e [delle] prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale [...]"), sostituendo il primo comma di tale norma. Pertanto, se il previgente comma dell'art. 41 TUI leggeva come segue: "Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di du-

rata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno [...]"; l'indicata novella della stessa norma, introdotta in legge europea del 2021⁷, presenta, sempre ai fini del suddetto diritto di accesso alle suddette "prestazioni di assistenza sociale", la seguente diversa formulazione: "Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo⁸, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 31". Il nuovo comma 1-bis dell'art. 41 TUI in particolare, concernente la fruizione delle prestazioni di sicurezza sociale costituenti diritti ai sensi del Regolamento n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁹ (Rizzo 2011a), equipara ai cittadini italiani una triplice categoria di stranieri e cioè: 1) titolari di permesso unico per lavoro; 2) titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio che svolgano un'attività lavorativa o l'abbiano svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e abbiano dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015¹⁰, e, infine, 3) titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca. Il nuovo comma 1-ter dell'articolo 41 TUI – anch'esso introdotto dal citato articolo 3 della legge europea n. 238/2021 – verte sulla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari, prevedendo che, ai fini della fruizione di tali prestazioni, gli stranieri titolari di permesso unico per lavoro autorizzati a svolgere

3 D.Lgs n. 286/1998 e successive modifiche.

4 Recepita in Italia con L. n. 848/1995.

5 GUCE C 364 del 18 dicembre 2000.

6 L. n. 238/2021, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020*, GU n. 12 del 17.1.2022, entrata in vigore il 1 febbraio 2022, quindi solo poche settimane dopo la pronuncia della Consulta in commento. Si veda di tale fonte legislativa, l'art. 3 intitolato *Disposizioni relative alle prestazioni sociali accessibili ai cittadini di Paesi terzi titolari di alcune categorie di permessi di soggiorno per lavoro, studio e ricerca. Procedura di infrazione n. 2019/2100*, procedura quest'ultima avviata nel frattempo dalla Commissione europea. Cfr. Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari Affari costituzionali del 29 ottobre 2020, XVIII legislatura, <https://bit.ly/3AQVdZh>.

7 Cfr. nota 6.

8 La materia del soggiorno di lungo periodo di persone provenienti da Paesi terzi è disciplinata dalla Direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GUCE L 16 del 23.1.2004), cfr. oggi articoli 9 e 9-bis TUI. In base a tale disciplina i cittadini di Paesi terzi, soggiornanti legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro, acquistano lo status di soggiornante di lungo periodo e hanno diritto ad un permesso di soggiorno speciale detto "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo", che ha sostituito la "carta di soggiorno" dal contenuto analogo prevista in precedenza.

9 Regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004, p.1.

10 D.Lgs. n. 150/2015, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*, GU n. 221 del 23.9.2015, Suppl. Ordinario n. 53.

un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi siano equiparati ai cittadini italiani.

Vale la pena ricordare che alla materia del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri deve essere riconnesso, oltre alla specifica base giuridica di cui all'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), anche l'art. 21 par. 3 TFUE, che contempla la possibilità che venga adottata una disciplina previdenziale riguardante tutti i *cittadini* dell'Unione (Rizzo 2011c)¹¹. Il tipo di vantaggi provenienti dalle fonti citate vanno ritenuti estesi a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione, essendo successivamente intervenuta, in quanto indirizzata a questa specifica categoria di persone, la Direttiva n. 2011/98¹². In effetti, anche se tale fonte si basa espressamente sulle lettere a) e b) dell'art. 79 par. 2 TFUE (concernenti, rispettivamente, la definizione dei diritti spettanti ai cittadini di Paesi terzi migranti e regolarmente presenti nell'Unione e, dall'altro lato, le modalità di rilascio e le diverse tipologie di permessi e titoli di soggiorno spettanti alla stessa categoria di migranti regolarmente presenti nell'Unione), la Corte di Giustizia dell'Unione ha ripetutamente rilevato l'emersione di un criterio di parità di trattamento tra tali soggetti e i cittadini di uno Stato membro dell'Unione stessa (Morgese 2019)¹³, come anche verrà rilevato *infra* in riferimento ad alcuni casi più recenti. Tale stesso criterio risulta peraltro espressamente richiamato dalla stessa Direttiva del 2011, che, in particolare, al suo *Considerando* n. 24, ricor-

da espressamente come “[i] lavoratori di Paesi terzi dovrebbero beneficiare della parità di trattamento per quanto riguarda la sicurezza sociale. I settori della sicurezza sociale sono definiti dal Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale [...]”.

In sostanza, con la nuova formulazione dell'art. 41 TUI, a seguito della procedura di infrazione avviata contro l'Italia dalla Commissione europea¹⁴, il principio paritario contenuto in tale disposizione si estende ai titolari di permesso di soggiorno “per lungo periodo”, affiancando questi ai titolari di sola carta di soggiorno o altro permesso “non inferiore a un anno”, oltre a soggetti indicati specificamente nei nuovi commi dell'art. 41 stesso (compresi i titolari di permesso di lavoro, oggetto del quesito sollevato dal giudice *a quo* per quanto attiene alla pronuncia oggetto di questo commento): ciò in quanto, stando alla procedura di infrazione aperta nel frattempo dalla Commissione contro l'Italia, l'omessa indicazione di tali soggetti avrebbe dato luogo a recepimento della Direttiva n. 2011/98 fortemente differenziato tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione.

Per quanto attiene, poi, alla rilevante interpretazione giurisprudenziale, si deve segnalare che su temi inerenti ad alcune provvidenze a favore di cittadini non appartenenti all'Unione europea, oltre alla giurisprudenza già richiamata in precedenza, è intervenuta ancora più puntualmente una pronuncia della Corte

11 Vale la pena rilevare come la Corte abbia avuto modo di interpretare gli artt. 45 e 48 TFUE (in materia di libera circolazione dei lavoratori degli Stati membri e protezione sociale degli stessi), applicando a qualunque situazione individuale anche solo indirettamente riconducibile allo stesso articolo 45 TFUE gli strumenti ermeneutici dell'effetto utile, della leale collaborazione e dell'interpretazione conforme, in quanto tali strumenti risultino necessari a ‘piegare’ l'applicazione e l'interpretazione di qualunque fonte (legislativa o sub-legislativa, comunitaria o nazionale) agli scopi perseguiti dalle fonti primarie comunitarie (cioè alle norme dei trattati). Secondo la Corte, “nel procedere, ai fini dell'applicazione di una disposizione del proprio diritto nazionale, alla qualificazione di una prestazione previdenziale attribuita in forza del regime previsto dalla legge di un altro Stato membro, il giudice nazionale, il quale, in quanto autorità nazionale, è tenuto in forza dell' art. 5 del Trattato – corrispondente all'attuale art. 4, par. 3 TUE, riguardante il principio di leale collaborazione [n.d.a.] – a mettere in atto tutti i mezzi di cui dispone per realizzare l'obiettivo di cui all' art. 48 del Trattato – corrispondente all'attuale art. 45 TFUE [n.d.a.] – deve interpretare la propria normativa alla luce degli obiettivi degli articoli 48-51 del Trattato – corrispondenti agli attuali artt. 45-48 TFUE [n.d.a.] – ed evitare, per quanto possibile, che la sua interpretazione sia atta a dissuadere il lavoratore migrante dall'esercizio effettivo del suo diritto alla libera circolazione” (Sentenza del 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *Simon J.M. van Munster*, ECLI:EU:C:2015:742).

12 Direttiva (UE) n. 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro GU L 343, 23.12.2011, p.1. Ma, in tema, si veda già la citata Direttiva n. 2003/109 sui soggiornanti di lungo periodo, cfr. *supra* nota 8.

13 Si vedano *inter alia* le pronunce Corte di Giustizia del 24 aprile 2012, C 571/10, *Kamberaj*, ECLI:EU:C:2012:233 e 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva*, ECLI:EU:C:2017:485.

14 Procedura n. 2019/2100, vedi nota 6.

di Giustizia dell'Unione europea (Gallo e Nato 2020 e 2021; Giubboni e Lazzerini 2021; Giubboni 2021)¹⁵, con la quale il giudice del Lussemburgo, su rinvio pregiudiziale della stessa Corte costituzionale¹⁶, ha ritenuto la disciplina italiana in tema di accesso dei cittadini non appartenenti all'Unione a strumenti quali, nel caso di specie, assegni di maternità, contrastante con il dettato del citato Regolamento n. 883/2004 e con la citata Direttiva n. 2011/98. Vale la pena ricordare che l'art. 12 di quest'ultima, nell'indicare in quali ambiti gli Stati membri devono garantire parità di trattamento tra cittadini dell'Unione e cittadini/lavoratori di Stati terzi, regolarmente soggiornanti in seno all'Unione (così definiti ai termini dell'art. 3 di tale stessa fonte¹⁷), alla sua lettera e) applica il principio paritario rispetto ai regimi di sicurezza sociale di cui al citato Regolamento n. 883/2004 (cfr. in part. art. 3, che stabilisce il principio paritario, relativo ai cittadini dell'Unione, per quanto riguarda l'accesso a diverse tipologie di prestazioni sociali offerte da un Paese UE di accoglienza, tra cui quelle di disoccupazione, cfr. Rizzo (2011c e 2015); Montanari 2019; Ruggeri 2019; Nannicini e Treu 2020; Saraceno *et al.* 2020).

Pur tenuto conto di quanto precede, la pronuncia della Consulta che qui si segnala intende chiaramente evitare che il reddito di cittadinanza ricada, come tale, nell'ambito oggettivo del citato art. 41 TUI (come riformato a seguito della succitata legge europea entrata in vigore quest'anno), e quindi nello stesso ambito oggettivo delle Direttive dell'Unione n. 2003/109 (soggiornanti di lungo periodo) e n. 2011/98 (permessi per stranieri regolarmente soggiornanti). In effetti, la Corte costituzionale asserisce in modo lapidario (*sub* 4 della pronuncia in esame) che "il reddito di cittadinanza [...] non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale". Prova di tale diversa natura sarebbe rappresentata, sempre secondo la Corte co-

stituzionale, dal carattere temporaneo della prestazione e la sua applicazione condizionata a "precisi impegni" che il destinatario di tale misura prenderebbe nei confronti dell'ente erogante, resi espliciti nei c.d. 'patti' sottoscritti da tutti i componenti del nucleo familiare del beneficiario.

Il nostro giudice delle leggi non ritiene neppure rilevante, per la soluzione della questione sottopostagli, l'art. 14 CEDU, istitutivo del divieto di discriminazioni nell'attuazione della stessa Convenzione, norma che, come tale, non è applicabile autonomamente, ma congiuntamente ad altra disposizione della CEDU che rilevi ai fini della definizione dell'ambito oggettivo cui la presunta discriminazione sarebbe concretamente riferibile. In tal caso, su impulso di parte attrice nel giudizio *a quo*, la Corte costituzionale esamina la presunta violazione del divieto di cui all'articolo 14 CEDU, accanto alla presunta violazione del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, che al suo art. 1 tutela la proprietà privata e che, secondo il giudice *a quo*, alla luce di ampia giurisprudenza di Strasburgo sul punto¹⁸, sarebbe potuta venire in rilievo anche in riferimento a strumenti quali il Reddito di cittadinanza.

La Corte costituzionale ribadisce infine che la disciplina sul RdC si applica solo a cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (e, tuttavia, tale nozione riguarderebbe, stando alla normativa nazionale rilevante, solo cittadini presenti in Italia da almeno dieci anni, con palese esclusione di quelli cui si rivolgerebbe la disciplina di fonte UE che include in tale categoria i cittadini di Stati terzi presenti in uno Stato dell'Unione da almeno cinque anni, cfr. Direttiva n. 2003/109), sempre sul presupposto che tale tipologia di reddito non avrebbe nulla a che vedere con strumenti di tipo assistenziale per i quali, invece, essa stessa si era già pronunciata favorevolmente, ai fini di una estensibilità ai cittadini non appartenenti all'Unione (cfr. la pronuncia della Consulta ai paragrafi 5.1. e 5.2. che qui si commenta).

Andrebbe altresì ricordata la necessità di te-

15 Sentenza della Corte di Giustizia del 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D. e altri c. Istituto nazionale della previdenza sociale*, ECLI:EU:C:2021:659. Ma su profili analoghi esiste anche una precedente linea giurisprudenziale della stessa Corte, cfr. sentenze del 25 novembre 2020, nelle cause C-302/19 *Inps c. WS*, ECLI:EU:C:2020:957 e C-303/19, *Inps c. VR.*, ECLI:EU:C:2020:958.

16 Ordinanza della Corte costituzionale n. 182/2020 (GU del 5.8.2020 n. 32, 1ª Serie speciale, p.70). Tale aspetto ha particolare rilevanza in riferimento a quanto verrà illustrato *infra*, par. 2.

17 Tale norma cita, *inter alia*, il Regolamento n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi (GU L 157 del 15.6.2002, p.1).

18 Si veda ad es. la sentenza della Corte EDU del 28 settembre 2004, ric. n. 44912/98, *Kopecký c. Slovacchia*, par. 35, confermata da *Stec e altri c. Regno Unito*, ricc. nn. 65731/01 e 65900/01.

nere conto, anche con riguardo alla disciplina *de qua*, delle prerogative spettanti ai cittadini non-UE richiedenti asilo o protezione internazionale, per i quali tanto a livello nazionale quanto a livello UE si prevede una specifica disciplina volta a garantire a tali soggetti il diritto d'accesso a prestazioni sociali a condizioni parzialmente diverse rispetto a quelle relative ai cittadini non-UE cui, per converso, si rivolgono le Direttive n. 2003/109 e n. 2011/98 (Rizzo 2015; 2017; 2018)¹⁹. Sarebbe stato se non altro utile capire la ratio dell'esclusione di tali soggetti dai benefici in oggetto, anche a fini di razionalizzazione di tutta la materia inerente agli strumenti di sostegno economico e socio-lavorativo rivolti a soggetti non appartenenti all'Unione e a diverso titolo regolarmente presenti nel territorio nazionale e, quindi, dell'Unione stessa.

In tale stesso contesto, sembra opportuno rilevare come la Consulta, nell'esaminare la questione specificamente inerente al RdC, abbia anche escluso la sussistenza di qualunque trattamento discriminatorio tra cittadini nazionali e stranieri e tra stranieri reciprocamente nella definizione dello stesso RdC, discriminazione che sarebbe potuta emergere tenuto conto degli articoli 19 TFUE, 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e delle Direttive n. 2000/43 sul divieto di discriminazioni per motivi razziali²⁰ e n. 2000/78 sul divieto di discriminazioni nell'accesso al lavoro e nei rapporti di lavoro (Rizzo 2011b; Favilli e Guarriello 2017)²¹.

In buona sintesi, per la Corte costituzionale il Reddito di cittadinanza non è una misura riconducibile all'ambito applicativo dell'art. 41 TUI e non rientra come tale in forme di sostegno riconducibili alla nozione di 'proprietà privata' di cui al citato art. 1, Protocollo n. 1, CEDU.

2. Una critica 'formale' in tema di uso alternativo del rinvio pregiudiziale

Oltre che sui molti profili 'di merito' della pronuncia in oggetto, come sopra accennati, si indirizza l'attenzione del lettore anche sulla palese scelta di

natura 'procedurale' della Corte costituzionale italiana di non sollevare questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione pur rilevando, come ammesso sin dalla ordinanza di rinvio del giudice *a quo*, diversi profili di lettura della disciplina italiana alla luce delle richiamate fonti di diritto derivato dell'Unione (sulla competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia dell'Unione cfr. in part. art. 267 n. 1 lett. a) e b) TFUE, Adam e Tizzano (2020, 334 ss.) e Daniele (2014)).

D'altronde, la direzione presa in questo caso dalla Consulta non offre il fianco a equivoci: essa ha chiaramente assunto la veste, che le è peraltro propria, di giudice della costituzionalità delle leggi nel contesto di un rinvio in via incidentale da parte del giudice ordinario, rilevando nel caso di specie una questione di dubbia legittimità costituzionale di una disciplina legislativa rilevante per la decisione da assumere da parte dello stesso giudice della controversia.

Nel caso in esame, quindi, la Corte costituzionale ha limitato la propria analisi alle questioni di diritto nazionale, salva la possibile rilevanza, peraltro definitivamente respinta dalla stessa Consulta, dell'art. 14 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU stessa, in punto, come già visto, di eventuale trattamento discriminatorio sofferto da alcune categorie di soggetti stranieri rispetto ad altri, oltre che rispetto a cittadini italiani, nell'accesso a misure di sostegno che rilevavano specificamente nella controversia *a qua*.

La prima ordinanza con la quale il nostro giudice delle leggi si è pronunciato in modo chiaramente favorevole riguardo alla possibilità, per tale stesso giudice, di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo è stata la n. 103 del 2008²², nel contesto di un giudizio di legittimità instaurato mediante rinvio c.d. 'in via principale' da parte del giudice ordinario (ai fini della soluzione di un contenzioso 'diritto' tra Stato e Regione Sardegna, e diversamente da quanto avviene nel caso di un rinvio 'in via incidentale', quando la questione ha natura di richiesta di chiarimento di un dubbio interpretativo del giu-

19 Si vedano la Direttiva n. 2011/95 (Direttiva c.d. *Qualifiche*, GU L 337 del 20.12.2011, pp.9-26), la Direttiva n. 2013/32 (*Procedure per richiedenti asilo*, GU L 180 del 29.6.2013, p.60) e la Direttiva n. 2013/33 (*Condizioni di accoglienza per richiedenti protezione internazionale*, GU L 180 del 29.6.2013, p.96).

20 Direttiva n. 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU L 180 del 19.7.2000, p.22.

21 Direttiva n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU L 303 del 2.12.2000, p.16.

22 Sentenza del 13 febbraio 2008, GU 16.4.2008 n. 17, 1ª Serie speciale, p.100.

dice del rinvio (Adam e Tizzano 2020, 344). Nel suo rinvio alla Corte dell'Unione, la Corte costituzionale teneva a specificare che “la nozione di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE – corrispondente all'attuale art. 267 TFUE, [n.d.a.] – deve essere dedotta dal diritto comunitario e non dalla qualificazione in diritto interno dell'organo di rinvio e che essa risponde a tutti i requisiti per poter proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale”, rilevando invero un sicuro ossequio nei confronti di quei criteri generali relativi all'individuazione del giudice nazionale competente a sollevare quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione. Inoltre, sempre secondo il giudice delle leggi italiano, la rilevanza della questione, nel caso di specie, derivava dal fatto che nei ricorsi di legittimità costituzionale ‘diretti’ le norme di diritto comunitario “fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, I comma, della Costituzione (...) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, I comma, della Costituzione (...), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie”. Quelli qui riportati sono stralci della citata ordinanza di rinvio al giudice del Lussemburgo adottata dalla nostra Corte costituzionale, come riportati nella corrispondente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione²³, con la quale quest'ultima ribadiva che il rinvio pregiudiziale è strumento procedurale finalizzato alla uniforme interpretazione del diritto dell'Unione su tutto il territorio dell'Unione²⁴.

Tuttavia non va dimenticato come sia ormai abbastanza ampia la prassi in tale ambito, anche nel senso di riconoscere estensivamente ai giudici costituzionali degli Stati membri una notevole capacità di valutazione sul se sollevare un quesito pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo, e ciò particolarmente là dove tali giudici siano chiamati a interpretare una fonte nazionale alla luce dei parametri costituzionali e del diritto dell'Unione secondo il noto schema del

parametro ‘interposto’ di costituzionalità di quella stessa fonte (Villani 2020, 432 e ss.; Cannizzaro 2020, 236 e ss.; De Pasquale e Ferraro 2021, 454-456; Mastroianni 2020).

Anche in questo caso si pone tuttavia almeno un duplice ordine di problemi.

Innanzitutto, un primo profilo problematico è quello dell'oggetto della questione interpretativa, ossia il fatto che essa riguardi, ai termini dell'art. 267 par. 1 lett. b) TFUE (questione interpretativa che definiremmo ‘in senso stretto’, distinta cioè da quella relativa alla validità degli atti dell'Unione, di cui alla stessa lett. b) prima frase, dell'art. 267 TFUE), una fonte di diritto dell'Unione, anche là dove questa sia già stata oggetto di recepimento (per quanto riguarda gli atti di diritto ‘derivato’) nel diritto nazionale. In tal caso, invero, si porrebbe perfino un problema di ‘priorità’ delle competenze, da un lato, della Corte costituzionale e, dall'altro lato, della Corte di Giustizia dell'Unione. In altri termini, il giudice della controversia dovrebbe *a rigore* (ma sempre nell'ambito di una prerogativa offertagli dall'art. 267 comma 1 TFUE) offrire priorità al mezzo pregiudiziale dinanzi al giudice del Lussemburgo, proprio in quanto attraverso tale strumento si vuole agevolare l'uniforme interpretazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali e con riguardo non solo al giudice della controversia *a qua*, ma anche ai giudici di qualsiasi Stato membro dell'Unione stessa: a ciò, in altri termini, serve esattamente il rinvio pregiudiziale inteso come strumento principale di uniformazione dell'interpretazione da offrire non già sulle norme di diritto nazionale, ma su quelle contenute nelle fonti di diritto dell'Unione, siano esse di diritto derivato o dei trattati stessi (fonti, queste ultime, di rango primario). Si osserva, al riguardo, che la tendenziale efficacia *erga omnes* delle sentenze interpretative adottate in via pregiudiziale dalla Corte di Giustizia è stata riconosciuta in modo più diretto dalla nostra Corte costituzionale secondo la quale, innanzitutto, i giudici nazionali anche di ultima istanza, sui quali ricadrebbe un obbligo di rinvio alla Corte di Giusti-

23 Sentenza del 17 novembre 2009 causa C-169/08, ECLI:EU:C:2009:709.

24 Peraltro, vale la pena rimarcare come anche quella che, in base all'art. 267 n. 1 TFUE, per il giudice ordinario nazionale è concepita tipicamente come una facoltà (di rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione), muti in vero e proprio obbligo là dove per tale stesso giudice sorga un dubbio circa la *validità* della stessa norma di fonte sovraordinata, cfr. per tutte: Corte di Giustizia 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, p. 344, secondo cui i giudici nazionali “non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie” e ciò al fine di garantire il rispetto del criterio di uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutto il territorio di quest'ultima, finalità particolarmente rilevante con riferimento allo strumento del rinvio pregiudiziale.

zia ex art. 267 TFUE, non sono tenuti a effettuare tale rinvio dinanzi a questioni che risultino identiche ad altre sulle quali la stessa Corte dell'Unione si sia già pronunciata; inoltre, la Corte costituzionale²⁵ ha espressamente riconosciuto la prevalenza delle sentenze interpretative della Corte del Lussemburgo con riguardo a fonti del diritto nazionale incompatibili sia con la rilevante fonte dell'Unione sia con la correlata interpretazione di tale fonte offerta dalla stessa Corte di Giustizia (Villani 2020, 427 e 441).

Una lettura più critica si basa sulla considerazione per cui l'effetto *erga omnes* delle sentenze interpretative del giudice del Lussemburgo si impone *de facto*, più che *de iure*, sul giudice nazionale al quale, tuttavia, non è preclusa la possibilità di prospettare alla stessa Corte di Giustizia dell'Unione altre questioni interpretative sulla stessa fonte già oggetto di previa interpretazione, ma su aspetti non direttamente attinenti alla questione già risolta dalla sentenza della Corte lussemburghese (Cannizzaro 2020, 257).

D'altro canto, ed è questo il secondo profilo da rilevare, il sistema dei mezzi processuali creato dai trattati per quanto riguarda le competenze della Corte del Lussemburgo va notoriamente letto nel suo insieme. Da questo punto di vista, giova ricordare come lo stesso strumento pregiudiziale possa lasciare emergere un contrasto tra la fonte nazionale e quella dell'Unione. In tal caso, dalla stessa sentenza adottata in via 'meramente' interpretativa dal giudice del Lussemburgo (ex art. 267 n. 1 TFUE) potrebbe rilevare il contrasto cui si fa qui riferimento, con ciò consentendo alla Commissione europea di aprire un procedimento volto, eventualmente, a sanzionare lo Stato per mancato o errato recepimento del diritto dell'Unione ai termini dell'art. 258 TFUE (Daniele 2014).

Inoltre, con la sentenza emessa nel citato caso *O.D. contro INPS*, la Corte del Lussemburgo ha stig-

matizzato, mediante lo strumento del rinvio sollevato, anche in quel caso, dalla Corte costituzionale (v. *supra* par. 1), una disciplina nazionale in tema di assegni di natalità e maternità alla luce delle finalità perseguite dalle fonti di diritto derivato dell'Unione concernenti il regime dell'accesso da parte di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione a benefici sociali di livello nazionale. Si tratta peraltro di profili 'di merito' – risolti attraverso l'intervento del legislatore nazionale a seguito di apposita procedura d'infrazione aperta dalla Commissione (cfr. *supra* par. 1) – dotati di indubbia analogia con quelli rilevanti nel caso di specie, riguardante altra disciplina nazionale (reddito di cittadinanza) comunque letta (così come proposta dal giudice a quo) alla luce della stessa disciplina dell'Unione appena richiamata.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha, invece, tassativamente escluso che la disciplina sul reddito di cittadinanza trovi collocazione nell'alveo di disposizioni di diritto dell'Unione concernenti la protezione sociale di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nell'Unione stessa, a partire dalle rilevanti disposizioni della Direttiva n. 2011/95, della Direttiva n. 2003/109 e del Regolamento n. 883/2006, tutti strumenti rilevanti per la lettura dello stesso art. 41 TUI. La Corte costituzionale ha così finito per delimitare *motu proprio* l'ambito applicativo di tali fonti, nonostante la questione posta alla sua cognizione rappresentasse (e rappresenti) di per sé un problema di interpretazione del diritto nazionale *alla luce* delle rilevanti fonti dell'Unione appena citate (e ciò esattamente ai termini dell'art. 267 par. 1 lett. b) TFUE, in riferimento all'interpretazione degli *atti* dell'Unione), come tale da sottoporre tipicamente alla Corte del Lussemburgo attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale.

In tale contesto va evidenziata la rilevanza partico-

25 Sentenza n. 113 del 19 aprile 1985 (B.E.C.A.), cfr. in part. il par. 5 che scrive come segue: "(...) la normativa comunitaria ... entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio, si è visto sopra, vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia. La questione è quindi inammissibile: e lo è, si deve aggiungere, pure in riferimento agli altri parametri, diversi dall'art. 11, che sono invocati nelle ordinanze di rinvio. Lo stesso risultato s'impone, del resto, per quanto riguarda il giudizio promosso, in relazione agli artt. 3, 24, 101, 102, 104 e 113 Cost., dal Tribunale di Trieste, sebbene quest'ultimo collegio, come si è premesso, abbia addirittura ritenuto di non dover denunciare la violazione dell'art. 11 Cost. Il fatto è che la specie, nei casi da ultimo ricordati al pari che negli altri, cade sotto il disposto del diritto comunitario destinato a ricevere immediata e necessaria applicazione nell'ambito territoriale dello Stato. Ricorrendo tali estremi, le questioni di legittimità costituzionale qui proposte sono comunque inammissibili, in riferimento all'art. 11 Cost. o ad altro parametro, per le ragioni già spiegate nella sentenza n. 170 del 1984".

lare assunta dai diritti della persona oggetto di protezione anche nella dimensione del diritto dell'Unione. La stessa Consulta, in una giurisprudenza recente²⁶ (Adam e Tizzano 2020, 346-347; Donati 2020) che rivede una precedente posizione²⁷ già molto criticata in dottrina (Mastroianni 2020; Mori 2019; Rossi 2018; Spitaleri 2019; Tesauro e De Pasquale 2019), aveva espressamente riaffermato il 'primato' del ruolo della Corte di Giustizia ribadendo che il rinvio pregiudiziale assume precisa rilevanza ogniqualvolta emerge la necessità di chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta dei diritti dell'Unione: come sopra ricordato, anche nel caso della questione oggetto di questo excursus, il giudice di Bergamo aveva espressamente sollevato un dubbio sulla compatibilità della disciplina nazionale rilevante nel caso di specie con gli articoli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, relativi al divieto di discriminazioni (art. 21, in particolare).

Conclusioni

La facoltà riconosciuta al giudice delle leggi nazionale, chiamato ad adottare una sentenza di carattere 'meramente' interpretativo di una norma di diritto interno volta a recepire una fonte di diritto dell'Unione, di sollevare quesito pregiudiziale al giudice dell'Unione su tale stessa fonte non dovrebbe, ad avviso di chi scrive, essere intesa come una prerogativa 'assoluta', se collocata nel contesto precedentemente indicato.

In primo luogo, là dove la norma di diritto nazionale oggetto di interpretazione recepisca una fonte di diritto dell'Unione, il giudice ordinario, in primis e nella misura in cui nutra dubbi interpretativi sul diritto dell'Unione rilevante per la definizione della controversia, dovrebbe sentirsi tenuto (anche nel contesto del rinvio ex art. 267, n. 1 del TFUE) a rimettere la questione prioritariamente al giudice del Lussemburgo.

Alla luce di quanto sopra, a maggior ragione (ed è questo il secondo punto), un giudice come la Corte costituzionale dovrebbe sentirsi tenuto (pur nel contesto di una prerogativa di cui sicuramente gode) a porre un dubbio interpretativo di diritto dell'Unione alla Corte del Lussemburgo, e ciò non solo quando la stessa Consulta è chiamata a giudicare la legittimità di una norma

nazionale 'in via principale' o in sede di risoluzione di conflitti tra poteri dello Stato: diversamente, infatti, è evidente l'insorgenza di un rischio di frammentazione nell'interpretazione del diritto dell'Unione, che lo stesso art. 267 del TFUE mira a scongiurare, tanto più con riguardo alla funzione svolta, in qualsiasi ordinamento di uno degli Stati membri, tanto dai giudici che adottino pronunce relative alla costituzionalità delle fonti interne quanto da quei giudici contro le cui decisioni non sia ammesso, sempre nel sistema giuridico nazionale, alcun mezzo di impugnazione. Vale tuttavia la pena ricordare che, tanto il requisito che il giudice *a quo* sia anche giudice della controversia, quanto il requisito che lo stesso giudice *a quo* adotti decisioni passibili di impugnazione, rappresentano un duplice ostacolo alla possibilità di ricondurre la Corte costituzionale alla nozione di giudice ai termini dell'art. 267 n. 1 del TFUE.

In definitiva, alla luce delle condizioni indicate e nell'ipotesi in cui l'oggetto del rinvio sia rappresentato da una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, si rafforza la necessità che, in primis, siano proprio i giudici ordinari degli Stati membri a privilegiare il rinvio pregiudiziale al giudice dell'Unione al fine di evitare la citata frammentazione nell'interpretazione delle fonti di rango sovranazionale. E, ove ciò non avvenga, non sono mancati esempi anche molto recenti in cui è stata la Corte costituzionale, una volta investita di una questione 'meramente interpretativa' di diritto dell'Unione (o di fonti di diritto nazionale recepenti atti di diritto dell'Unione), a rimettere tale questione alla Corte di Giustizia dell'Unione attraverso il rinvio pregiudiziale.

Venendo ai profili 'di merito', relativi alla qualificazione del RdC come strumento di politica attiva del lavoro e non quale strumento di sicurezza sociale ai termini del Regolamento n. 883/2006 e della Direttiva n. 2011/95 (ma anche alla luce della disciplina sui cittadini non-UE 'lungo-soggiornanti', Direttiva n. 2003/109), occorre tenere conto di come l'impatto della misura sollevi profili di contraddittorietà dimostrati empiricamente e che suggeriscono un atteggiamento di cautela circa la funzionalità dello strumento rispetto agli obiettivi (sostegno all'inserimento lavorativo) pur riconosciuti e sanciti dalla stessa pronuncia della Consulta (Inapp *et al.* 2022).

26 Corte costituzionale, Ordinanza del 30 luglio 2020 n. 182 (GU del 5.8.2020 n. 32, 1^a Serie speciale, p.79), cfr. al punto 3.1. e Ordinanza della stessa Consulta del 6 marzo 2019 n. 117 (GU del 15.5.2019 n. 20, reperibile qui: <https://bit.ly/3qiqGyp>), segnatamente p. 2 parte in diritto.

27 Si tratta della pronuncia del 14 dicembre 2017 n. 269, GU del 20.12.2017 n. 51.

Resta il fatto che, sul punto, la Consulta ci pare ometta (sembra anche per precisa scelta metodologica) di svolgere un'accurata attività di interpretazione proprio sul piano giuridico e di confronto tra le diverse fonti rilevanti (comprese quelle dell'Unione), stabilendo che le fonti indicate nell'ordinanza di rinvio non rilevassero nel caso di specie.

Si tratta quindi di un atteggiamento che, come già accennato, non consente di analizzare il RdC nella sua esatta portata soggettiva, oltre che in base agli obiettivi perseguiti. Il rischio è che si debba constatare come la Consulta, restringendo il campo applicativo della misura con effetto di esclusione nei confronti di almeno alcune tra le categorie di soggetti di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno degli Stati membri dell'Unione²⁸, abbia compiuto un'operazione ermeneutica che trova scarso conforto in motivazioni sufficientemente serie dal punto di vista formale, nel perseguimento di finalità sociali che potrebbero risultare intrinsecamente discriminatorie. D'altro canto, anche là dove si accetti l'idea che lo Stato possa decidere di porre in essere strumenti di sostegno all'inserimento socio-lavorativo, o di altra natura, individuando i destinatari degli strumenti stessi (i quali ultimi si confermerebbero essere strumenti aventi natura e finalità di per sé stesse non universalistiche), resta la necessità che tali scelte siano se non altro adeguatamente motivate in considerazione di criteri generali costituzionalmente garantiti, incluso il divieto di discriminazioni cui l'ordinanza di rinvio del giudice di Bergamo ha fatto chiaro riferimento (cfr. art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, v. *supra*). Si trat-

terebbe, quindi, di un'altra 'occasione persa' verso un chiarimento di scelte legislative comunque esposte a diversi dubbi interpretativi.

Non resta quindi che concludere richiamando il duplice profilo di debolezza della pronuncia della Consulta che si è inteso sin qui commentare, relativo tanto ai profili interpretativi della disciplina rilevante quanto alla mancata attivazione, da parte del giudice delle leggi nazionale, del rinvio pregiudiziale sui medesimi aspetti. Tale ultimo rilievo, in particolare, vale a sottolineare come il mancato rinvio pregiudiziale da parte, tanto del giudice ordinario quanto, e ancor più, da parte della Corte costituzionale, anche nel contesto di questioni di carattere meramente interpretativo, rischia di incidere a detrimento di quell'esigenza di lettura uniforme del diritto dell'Unione tipicamente sottesa all'istituto del rinvio pregiudiziale stesso; rischio, quindi, che spetterebbe in primis al giudice ordinario tenere presente quando questi ha la possibilità di scegliere se porre la stessa questione interpretativa mediante rinvio al giudice del Lussemburgo o mediante rinvio al proprio giudice delle leggi. Per quanto riguarda i profili di merito, la decisione della Consulta, adottata in assenza di parere da parte del giudice dell'Unione, ha evidenti riflessi sul 'merito' della questione, restando, all'esito della pronuncia in oggetto, poco chiare le motivazioni intrinsecamente giuridiche inerenti all'esclusione di una considerevole platea di soggetti (cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, ma da meno di dieci anni, in Italia) dal godimento dei benefici connessi all'erogazione del Reddito di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Adam R., Tizzano A. (2020), *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli
- Cannizzaro E. (2020), *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, Giappichelli
- Daniele L. (2014), Commento all'art. 267 TFUE, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, p.2116
- De Pasquale P., Ferraro F. (a cura di) (2021), *Giuseppe Tesaro. Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica
- Donati F. (2020), I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali, *Federalismi.it*, n.12, pp.104-125

28 Cfr. l'art. 11, par. 1, lett. d) della Direttiva n. 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti "di lungo periodo" e che stabilisce il principio di parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo per quanto concerne "le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale". Si tenga comunque conto del fatto che la Direttiva n. 2011/98, prevede, come accennato, l'estensione delle prestazioni sociali definite dal Regolamento n. 883/2004 anche ai titolari di permesso unico di lavoro. Ciò posto, si osservi che la stessa Direttiva del 2011 considera i soggiornanti nell'Unione e titolari di un permesso unico in quanto soggetti dotati di uno status parzialmente meno privilegiato rispetto a quello di cui godrebbero, invece, i soggiornanti titolari di un permesso di lungo periodo (c.d. 'soggiornanti di lungo periodo UE' ai sensi della Direttiva n. 2003/109, soggetti di cui la Direttiva n. 2011/98/UE, per converso, non si occupa, come peraltro espressamente previsto dal suo Considerando n. 8).

- Favilli C., Guarriello F. (2017), Commento all'art. 21, in Allegrezza S., Mastroianni R., Pappalardo F., Pollicino O., Razzolini O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, p.13
- Gallo D., Nato A. (2020), L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte costituzionale, *Eurojus*, n.4, pp.308-338
- Gallo D., Nato A. (2021), Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico di lavoro e accesso ai benefici sociali di natalità e maternità alla luce della sentenza O. D. et altri c. Inps, *Lavoro Diritti Europa*, n.4, pp.1-25
- Giubboni S. (2021), L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale dei cittadini di Paesi terzi nel "dialogo" tra le Corti, *Lavoro Diritti Europa*, n.1, pp.2-10
- Giubboni S., Lazzerini N. (2021), L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione, *questionegiustizia.it*, 6 maggio <<https://bit.ly/3RjQqGz>>
- Inapp, Bergamante F., De Angelis M., De Minicis M., Mandrone E. (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dell'indagine INAPP-Plus*, Inapp Policy brief n.27, Roma, Inapp
- Mastroianni R. (2020), Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali, *European Papers*, 5, n.1, pp.493-522
- Montanari L. (2019), La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri, *Federalismi.it*, n.2 (numero speciale), pp.63-80
- Morgese G. (2019), Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza, *Studi sull'integrazione europea*, n.14, pp.655-674
- Mori P. (2019), La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE: dalla sentenza 269/2017 all'ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?, *I Post di Aisdue*, 1, n.5 <<https://bit.ly/3ep6Q23>>
- Nannicini T., Treu T. (2020), *Arel. Reddito di cittadinanza: criticità e prospettive. Seminario 27 gennaio 2020*, Roma, Arel <<https://bit.ly/3Lhbuoc>>
- Rizzo A. (2018), *La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, Inapp Paper n.9, Roma, Inapp
- Rizzo A. (2017), Ricollocazione intracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d'asilo dell'Unione europea?, *La Comunità internazionale*, n.3, pp.397-419
- Rizzo A. (2015), Note sul diritto dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria, *La Comunità internazionale*, n.4, pp.529-548
- Rizzo A. (2011a), La disciplina comunitaria in materia previdenziale nell'interpretazione della Corte di giustizia: da strumento di tutela dei lavoratori a strumento di tutela della circolazione dei cittadini dell'Unione, in Triggiani E. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, pp.333-361
- Rizzo A. (2011b), La funzione sociale del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea, in Gargiulo P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.43-79
- Rizzo A. (2011c), Sicurezza e assistenza sociale nel quadro delle competenze dell'Unione europea, in Gargiulo P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.243-261
- Rossi L.S. (2018), La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter "creativi" (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea, *Federalismi.it*, n.3, pp.2-9
- Ruggeri A. (2019), Cittadini, immigrati e migranti alla prova della solidarietà, *Diritti Immigrazione e Cittadinanza*, n.2, pp.1-32
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020), *Poverty in Italy. Features and Drivers in European Perspective*, Bristol, Policy Press
- Spitaleri F. (2019), Doppia pregiudizialità e concorso di rimedi per la tutela dei diritti fondamentali, *Il diritto dell'Unione europea*, n.4, pp.729-766
- Tesauro G., De Pasquale P. (2019), Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior, *I Post di Aisdue*, 1, n.3, pp.27
- Villani U. (2020), *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci

Alfredo Rizzo

a.rizzo@inapp.org

È ricercatore Inapp presso la Struttura economia civile e processi migratori, già avvocato del foro di Roma e docente a contratto. È cultore di diritto dell'Unione europea in diverse università, autore di diversi articoli, commentari, monografie. Tra le sue pubblicazioni: *La duplice dimensione delle politiche di asilo dell'Unione Europea. Ricollocazione "interna", accordi di riammissione e inclusione socio-lavorativa di richiedenti protezione internazionale e asilo*, (2018); *Diritti fondamentali e criticità dell'Unione europea tra Unione economica e monetaria e "European Social Union"*. A margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020, *Freedom Security and Justice European Legal Studies*, n.3 (2020). Per una panoramica: profilo Scholar <https://bit.ly/3cl5hfe> e profilo Academia.edu <https://bit.ly/3Bbz16O>.